寄稿

農地整備事業と農地中間管理機構について

農林水産省　吉田健一

1．はじめに

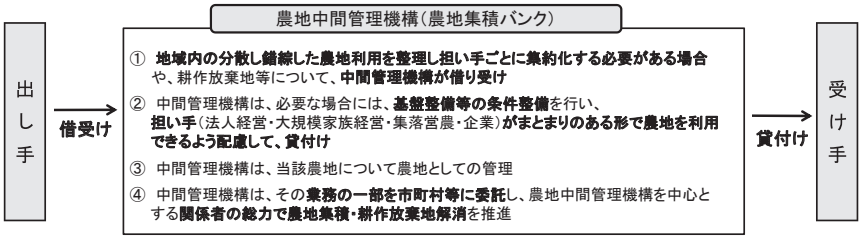
農地整備事業（ほ場整備事業）は、水田の大区画化・汎用化等の基盤整備を総合的に実施し、担い手への農地集積や農業機械の大型化を図ることにより、生産コストの低減といった農業生産性の向上のみならず、担い手の育成・確保や農業経営の複合化・安定化など、地域の農業構造の改革に寄与してきた。

こうした中、平成25年12月には、官邸において「農林水産業・地域の活力創造プラン」がとりまとめられ、農業を足腰の強い産業としていくための政策（産業政策）と農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を図るための政策（地域政策）を車の両輪として推進していくこととされた。その中で産業政策の一環として、「農地中間管理機構を通じた農地の集約化などの生産コストの削減の取組」を進めることとされており、農村振興局としても、農地中間管理機構（以下「機構」という。）とも連携した農地整備事業の実施により、担い手への農地の集積・集約化を進めることとしている。本稿では、農地整備事業と機構との関係について、私見を述べる。

2．農地中間管理機構の概要

平成25年12月5日に農地中間管理事業の推進に関する法律（以下「機構法」という。）及び農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律が成立し、平成26年3月1日に機構法が施行された。この法律は、我が国農業の構造改革を推進するため、農地利用の集積・集約化を行う機構を都道府県段階に創設するとともに、機構の設立にあわせ、遊休農地解消措置の改善、青年等の就農促進策の強化、農業法人に対する投資の円滑化等を講じるものである。

機構は、農地の有効利用の継続や農業経営の効率化を進める担い手への農地利用の集積・集約化を進めるため、都道府県に1つに限って公的な機関として整備されるものであり、機構が行う農地中間管理事業の主なものとして、①農地の借受け、貸付け、②農地の利用条件の改善、③農地の管理がある。具体的な農地中間管理事業の流れとしては、地域内の分散・錯綜した農地や耕作放棄地等を機構が借受け、必要な場合には、基盤整備等の条件整備を行った上で、担い手（法人経営・大規



図―1　農地中間管理機構の仕組み

模家族経営・集落営農・企業）がまとまりのある形で農地を利用できるよう配慮して、貸し付けるものである。また、農地中間管理事業の実施にあたっては、機構はその業務の一部を市町村等に委託することができ、機構を中心とする関係者の総力で取り組むこととしている。

また、機構と相俟って、効率的な担い手への農地の集積・集約化を加速化するため、人・農地プランを作成するための人・農地問題解決加速化支援事業や機構に農地を集めるための機構集積協力金等の様々な支援策が用意されており、農業農村整備事業においても、平成25年度補正予算から農業競争力強化基盤整備事業における農地集積促進費の助成割合の引き上げや、農業基盤整備促進事業における定額助成単価の加算等の拡充を行っている。

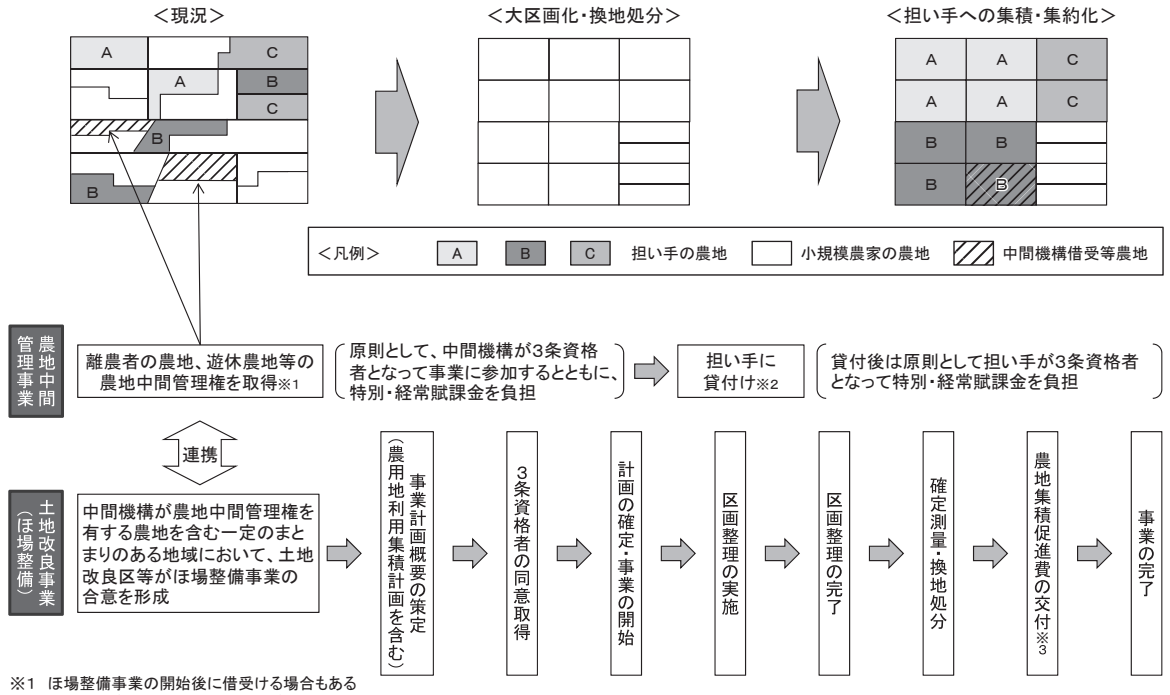
3．農地整備事業との関係

機構は担い手への農地集積・集約化を図るため、農家（出し手）から農地を借受けて担い手（受け手）に貸付ける際に必要に応じて基盤整備等の条件整備を行うこととしているが、その基盤整備を行うツールは、農業農村整備事業の各種事業となる。農業農村整備事業において農地整備を行う事業としては、①一定規模以上の未整備地域等を対象に、ほ場の大区画化・汎用化等の基盤整備を総合的に実施するほ場整備事業と、②一次整備が行われた地域を対象に、畦畔除去等による区画拡大や暗渠排水等の簡易な基盤整備を行う事業の2つに大別される。ここでは、それぞれの事業が実施される地域において、機構の介在により農地の集積・集約化が行われる場合にどのような影響があるのか、特に事業実施に伴う農家負担を中心に具体的に考えてみたい。

（1）ほ場整備事業（県営農地整備事業、国営農地再編整備事業等）との関係

ほ場整備事業を実施するためには、事業の実施前から地区内の3条資格者に対して事業実施に関する合意形成を図るとともに、事業計画の策定にあたっては、ほ場の整備計画はもとより営農計画や農地集積計画等についても検討する必要がある。その際、事業実施主体である国や都道府県等は勿論のこと、ほ場整備後の換地計画の策定や賦課金の徴収等を行う土地改良区は、地元をとりまとめる上で重要な役割を果たしてきている。

一般的なほ場整備事業と機構との関係を示したものが図―2であるが、当初、機構の構想が持ち上がった時は、「農家は負担金ゼロで基盤整備をしてもらえる」とい



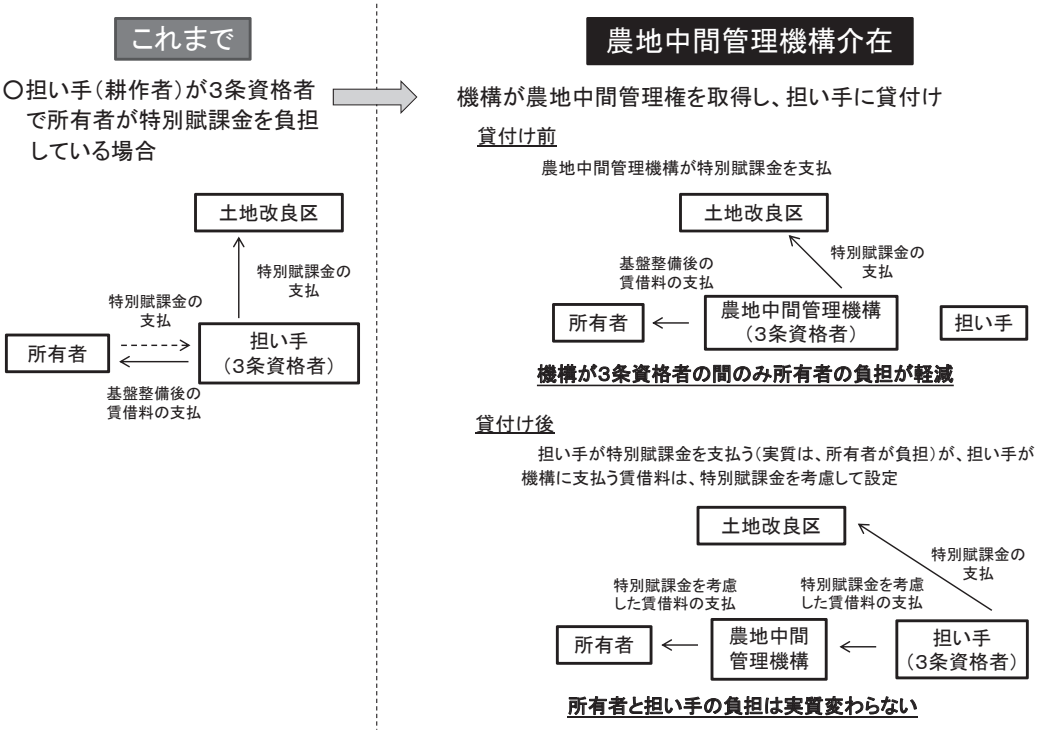
※1　ほ場整備事業の開始後に借受ける場合もある
※2　ほ場整備事業の実施中又は完了後に貸付ける
※3　区画整理が完了した工区ごとに促進費を交付する場合もある

図―2　ほ場整備事業と農地中間管理機構との関係

うような誤解が地方では広がった。ほ場整備事業を実施するエリアの農地を機構が借受けした場合、原則、機構が3条資格者となることから、当該農地の特別及び経常賦課金については、機構が3条資格者の間（出し手から農地を借受けて担い手に貸付けるまでの間）は負担することとなる。特別賦課金の支払形態や農地の賃借料設定の考え方は地域により様々であることから、機構が介在することにより農家負担がこれまでとどのように変わるのかということを一般論として論じることは難しいが、これまでのほ場整備事業の特別賦課金は3条資格者が担い手であるか、所有者であるかにかかわらず実質所有者が負担している場合が多いと思われることから、一定の仮定の下、事例的に議論をしてみたい。

例えば図―3に示すように担い手が3条資格者であり所有者が特別賦課金を実質負担している場合について考えてみる。ここでは単純化するために、経常賦課金については考慮しないこととする。この場合、機構による貸付け後は原則、担い手が3条資格者となり特別賦課金を支払うことになるが、貸付け後も特別賦課金は実質所有者が負担するとすれば、所有者と担い手、機構との間で特別賦課金を考慮した賃借料の設定が行われると考えられる。このため、機構が農地を借受けて貸付けるまでの間を除けば、機構の介在により所有者と担い手の実質の負担は変わらないものと考える。また、ここでは想定されるケース全てについて示せないが、他のケースについて考えても同様のことが言え、結局は機構の介在により所有者や担い手の実質の負担はこれまでと変わるものではなく、機構が農地中間管理権を有する農地を貸し付けるまでの間（特別賦課金を負担する間）だけ、所有者の負担が軽減されることになる。しかしながら、県営ほ場整備事業の場合、農家負担金の償還は早い地区では事業開始の翌年度から始まるものの、事業の平均工期は6年程度であることや、機構が農地の滞留を防止するために長期間の農地の借受けを避けようとすること等を考えると、機構が実質3条資格者となって特別賦課金を負担する期間は限定的であると考えられ、農家負担の面では、機構が介在することにより大きな影響を与えるものではないと考える。

一方、平成25年度補正予算から、農業競争力強化基盤整備事業の農地整備事業において、農地集積促進費が拡充された。本促進費の交付は、総事業費が確定した工事完了後から、農地集積の目標年度（工事完了年度の5年後までの年度）までの間に支払われることが一般的ではあるが、事業実施期間中に



図―3　担い手が3条資格者の場合の機構介在による農家負担の変化（ほ場整備事業）

おいても農地集積率の達成が確認された分については、一部前倒しでの交付を可能としている。また、促進費の助成割合の引き上げにより、農家負担を実質ゼロとすることが可能となったことから、農地集積促進費を活用する地区においては、機構が支払う特別賦課金と農地集積促進費について、国費の重複補助とならないよう調整を行う必要があることに留意しなければならない。

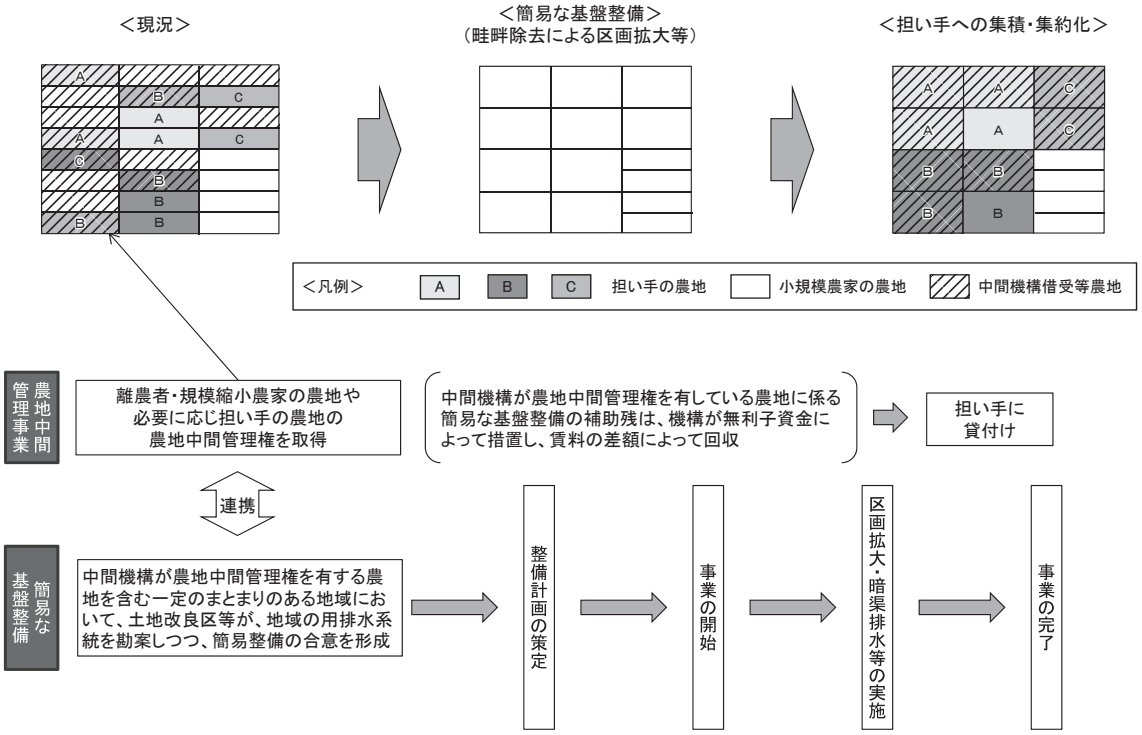
(2) 簡易な基盤整備との関係

畦畔除去等による区画拡大や暗渠排水の簡易な基盤整備は、平成23年度第4次補正予算において、農業体質強化基盤整備促進事業による定額助成制度が創設されたことを契機にここ数年、整備が加速化してきている。畦畔除去等による区画拡大は、土地改良法第2条第2項第2号の「区画整理」に該当するが、ここでは土地改良法に基づかない畦畔除去等による区画拡大などの簡易な基盤整備の場合について考えてみる。

簡易な基盤整備と機構との関係を示したものが図―4であるが、簡易な基盤整備により、地域の用排水系統に影響を及ぼすことや、虫食い的な整備ではなく一定のまとまりのある地域で整備を行うことが合理的であることを考えると、前述のほ場整備事業の場合と同様、事業の実施にあたっての地域の合意形成などにおいて、土地改良区の果たす役割が重要となってくる。

機構が農地中間管理権を取得している農地において簡易な基盤整備を実施する場合の農家負担金（国の補助残）については、土地改良法に基づく事業でないことや、事業工期が比較的短いことから、機構が無利子資金によって肩代わりし、受け手と出し手の賃料の差額によって一定の期間をかけて回収するスキームとなっている。ただし、例えば何十年といった長期間をかけなければ農家負担金を回収できないような場合は原則、事業を実施すべきではないとの考えであることに留意することが必要であり、事業実施の可否については、機構が判断することになる。

簡易な基盤整備についても、ほ場整備事業の場合と同様に機構が介在することにより農家負担がどのように変わるのかを考えてみる。これまで所有者が農家負担金をN年間で償還していた場合、機構が介在することにより農家負担金を機構が一括払いすることとなるが、この負担金をN年間で賃料の差額で回収すると仮定すると、機構介在にかかわらず担い手は基盤整備後の賃借料を支払うことと



図―4　簡易な基盤整備と農地中間管理機構との関係

なる。また、所有者については、機構介在後は基盤整備前の賃借料を受け取ることとなるが、これまでは担い手から基盤整備後の賃借料を受け取りつつ、基盤整備の負担金を払っていたことを踏まえれば、担い手と所有者の実質の負担は変わらないものと考える。一方、これまで担い手が農家負担金を支払っていた場合についても、結果は同じであり、簡易な基盤整備についても、ほ場整備事業の場合と同様に機構の介在により実質の農家負担は変わるものではないと考える。

さらに、簡易な基盤整備は、これまでは市町村や土地改良区等が事業実施主体となって実施してきているが、今回の機構法の施行も見据えて、平成25年度補正予算において機構が事業実施主体となることも可能としている。前述のほ場整備事業においても、農山漁村活性化プロジェクト支援交付金等において、機構が事業実施主体になることは可能であるが、機構のほ場整備事業に対するノウハウや執行体制等を考慮すると主に機構が事業実施主体となるのは、簡易な基盤整備を行う場合と想定している。

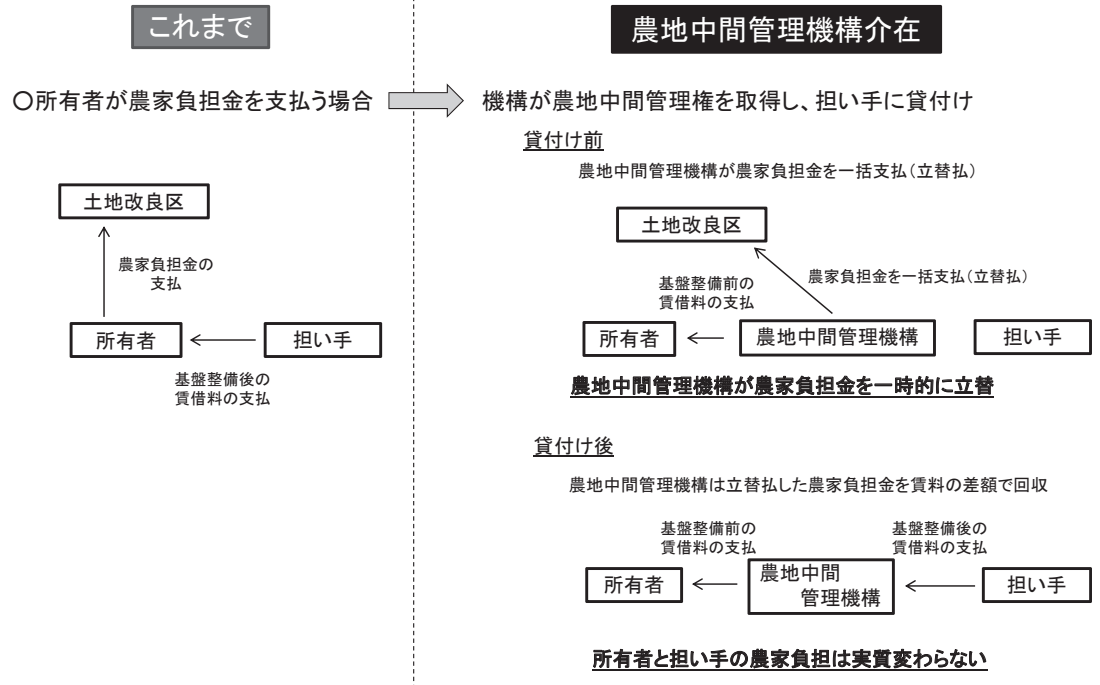
ほ場整備事業と簡易な基盤整備について、ある一定の仮定の下、機構が介在することによって所有者や担い手の負担がどのように変わるかということについて考えてみたが、結論としてはどちらの場合においても、所有者や担い手の実質の負担は変わらない。考えてみれば当然の結果であって、例えば、これまでは所有者が特別賦課金を負担していたが、機構が介在することにより特別賦課金が担い手に転嫁され負担が増えるということになれば、所有者と担い手の利益が相反してしまい、機構の活用につながらないこととなる。しかしながら、現場の実態としては、既に述べたように地域における特別賦課金の支払形態や経常賦課金も含めた農地の賃借料の設定の考え方は多様であることから、必ずしもここで述べたような結果とはならない場合があることは言うまでもない。その場合は、様々な負担を含めた所有者と担い手、機構の間での合意により、農地の賃貸借が行われることとなる。

(3) 土地改良区が留意すべき事項

機構の創設に伴い、ほ場整備事業や簡易な基盤整備の実施にあたり、これまでどおり土地改良区が重要な役割を果たすことは言うまでもないが、機構が介在することによって具体的に土地改良区がどのようなことに留意しなければならないかということについて述べる。

①用水需要の変化

機構が介在することにより、担い手への農地の集積・集約化が進



図―5　機構介在による農家負担の変化（簡易な基盤整備）

むと、転作作物の団地化や直播の導入など営農に変化が生じ、用水需要も変化することが考えられる。このため、こうした変化に対応した用排水路の通水能力の確認や水管理等が必要となる。

②組合員資格の変更

ほ場整備事業においては、機構による農地の借受けや貸付けに伴い、所有者から機構、さらに機構から担い手といった3条資格者の変更が増加することが考えられる。一方で担い手への農地の集積・集約化が進むことにより、組合員数が減少することが考えられ、賦課金徴収業務の合理化につながる。

③ほ場整備事業の円滑な実施

耕作放棄地や所有者を確知することができない農地等において、機構が3条資格者となって事業に参加することにより、ほ場整備事業の円滑な実施に資する。

④運営基盤の強化

機構が介在し、担い手への農地の集積・集約化が進むことにより、土地改良区管内の耕作放棄地の発生が防止され、賦課金の不払いが防止される。このことにより、土地改良区の運営基盤の強化につながる。

以上のように、機構が介在することにより、土地改良区の事業や運営に大きな影響を及ぼすことから、土地改良区としては、むしろ積極的に機構と連絡・調整して、地域の農地整備を推進していくことが求められる。機構法では第22条において、特定の業務を除いて「業務の委託」が可能となっており、第24条においても、「事業への協力」という事項があり、「土地改良区や都道府県土地改良事業団体連合会等は農地中間管理事業の実施に関し機構から必要な協力を求められた場合には、これに応ずるように努めるものとする。」と明記されている。具体的な土地改良区の協力内容としては、基盤整備にかかる事業の合意形成、調査測量設計、工事費積算、現場施工管理、農地集積計画の策定・調整（換地を含む）等が想定される。

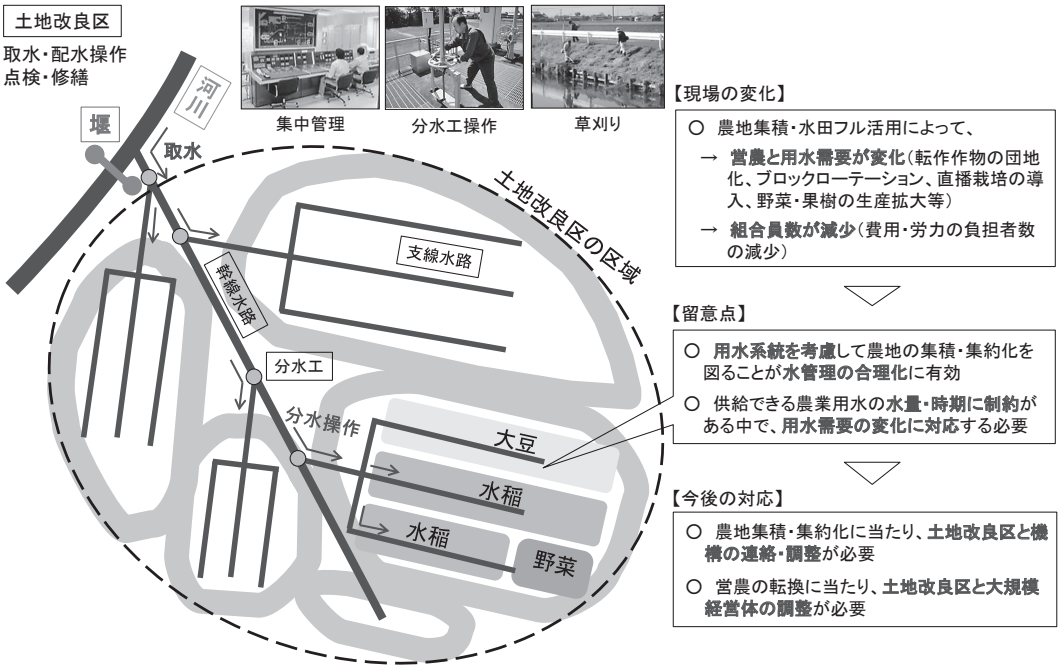
4. 農地整備事業における平成25年度補正予算での拡充内容

これまで農地整備事業と機構の関係について見てきたが、平成25年度補正予算において、機構と連携した農地の集積・集約化を推進するため、農地整備事業において事業制度の様々な拡充を行っている。ここでは、その主な拡充内容について紹介する。

（1）農業競争力強化基盤整備事業

①中山間地域における受益面積要件の緩和

厳しい地形条件を有し、まとまった農地に乏しい中山間地域においては、受益面積要件の制約により、事業化が困難となっている地域が存在する。こ



図―6　機構介在による土地改良区を取り巻く変化

のような状況を踏まえ、中山間地域においても、担い手への農地の集積・集約化に不可欠な基盤整備を推進するため、受益面積要件を通常の20ha以上から10ha以上に緩和した「中山間地域型」を創設した。

②農業経営高度化促進事業（農地集積促進費）の拡充

県営農地整備事業を実施する場合は、担い手への農地集積率を最低30％以上とすることが実施要件となっていたが、農地集積率の一層の向上を図るため、最低要件を50％以上に厳格化する見返りとして、農地整備事業の農家負担金（償還費）にも充当可能な農地集積促進費について拡充した。具体的には、図―7に示すとおり、複数あった事業の指標を中心経営体集積率に一本化するとともに、助成割合の上限を7・5％から農家負担ゼロを可能とする12・5％まで引き上げた。また、事業実施主体に土地改良区を追加するとともに、北海道をはじめとする積雪寒冷地の課題である通年施行による工事の加速化を通じた農地集積の促進支援を可能とした。さらに、国営農地再編整備事業においても、県営農地整備事業と同様に本促進費の適用ができることとした。

③実施計画策定の助成期間の拡充

農地整備事業の実施計画策定の助成期間について、これまで1年以内であったものを担い手への農地集積率が80％以上となることが確実と見込まれる地区にあっては、助成期間を2年以内に拡充した。

○実施主体：都道府県、市町村、土地改良区

○対象事業：都道府県営農地整備事業（農業競争力強化基盤整備事業）、国営農地再編整備事業

○助成割合：

	都道府県営農地整備事業			国営農地再編整備事業		
中心経営体集積率	基本	集約化加算※	計	基本	集約化加算※	計
85％以上	8．5％	＋4．0％	12．5％	2．2％	＋1．0％	3．2％
75～85％	7．5％	＋3．0％	10．5％	1．9％	＋0．8％	2．7％
65～75％	6．5％	＋2．0％	8．5％	1．7％	＋0．5％	2．2％
55～65％	5．5％	＋1．0％	6．5％	1．4％	＋0．3％	1．7％

※中心経営体に集積する農地面積の80％以上を集約化（面的集積）する場合

$$\left(\text{中心経営体集積率（\%）} = \frac{\text{中心経営体の集積面積（ha）}}{\text{受益面積（ha）}}\right) \qquad \left(\text{集約化加算：} \frac{\text{中心経営体の集約化面積（ha）}}{\text{中心経営体の集積面積（ha）}} \geqq 80\%\right)$$

図―7　農業競争力強化基盤整備事業における農業経営高度化促進事業の拡充内容

（2）農業基盤整備促進事業

①定額助成メニューの拡充

これまで水田の畦畔除去等による区画拡大や暗渠排水に限られていた定額助成メニューについて、更に農業者の自力施工も活用した簡易な基盤整備を安価かつ迅速に推進するため、「畑の区画拡大」「湧水処理」「末端の畑地かんがい施設の整備」の3つのメニューを新たに追加した。また、定額助成単価について、農地の集約化を推進する観点から、本事業を契機として同一の中心経営体に1ha以上（北海道は3ha以上）集約化（面的集積）する農地を整備する場合にあっては、定額助成単価を2割加算することとした。（図―8の下線部参照）

②農地中間管理機構の事業実施主体への追加

これまでも農地保有合理化法人が本事業の事業実施主体となることが可能であったが、機構が借り受けた農地において、機構自ら畦畔除去による区画拡大等の簡易な基盤整備を行うことが想定されるため、機構を事業実施主体に追加した。

③調査・調整事業の創設

担い手への農地の集積・集約化を推進するためには、基盤整備と併せて農地の権利関係や農地集積に対する農家の意向把握等が必要となることから、権利関係、農家意向、農地集積、基盤整備等に関する調査・調整活動を支援する調査・調整事業を創設した。

工種	定額助成単価	備考
田・畑の区画拡大	10万円/10a （20万円/10a）	（）は水路の変更（管水路化等）を伴う場合
暗渠排水	15万円/10a	
湧水処理	15万円/100m	
末端の畑地かんがい施設整備	20万円/10a （30万円/10a）	（）は樹園地の場合

※中心経営体に集約化（面的集積）する農地については、上記定額助成単価を2割加算

区画拡大前　畦畔除去　区画拡大後

図―8　農業基盤整備促進事業における定額助成メニューの拡充内容

5．おわりに

今後、平成26年度の前半までに機構が各都道府県に設置され、機構の本格的な取組が開始されることとなるが、機構と連携した農地整備事業における具体的な取組については手探りの部分も多く、平成26年度は地域の実情を踏まえつつ試行錯誤しながら進めていかなければならないと考える。本稿では、特に農業農村整備事業関係者の関心事項と思われる機構と連携した場合の農地整備事業の農家負担への影響を中心に私見を述べたが、繰り返しになるが所有者と担い手の賃貸借契約については地域において様々であることから、農家負担の変化について一概に言うことはできない。しかしながら、機構が行う事業は農地整備事業と密接に関連することは言うまでもなく、また、機構を活用することにより、機構集積協力金など様々な支援策が用意されていることから、事業実施地区では市町村、土地改良区など地域関係者の話し合いにより機構の活用方法について検討することが必要である。その際、我々行政は積極的に地域に対して各種制度の紹介や助言等を通じてしっかり支援しなければいけないと考える。

我が国の農業・農山漁村の現場を取り巻く状況が厳しさを増す中、今年は「農地中間管理機構の創設」はもとより、「経営所得安定対策の見直し」「水田フル活用と米政策の見直し」「日本型直接支払制度の創設」といった4つの改革により、農林水産業の成長産業化を図ることとしている。農地整備事業についても、機構との連携による相乗効果により、効率的な担い手への農地の集積・集約化が図られ、改革の一翼を担っていくことを期待している。

（参考・引用文献）
・農林水産省ホームページ
・農林水産業・地域の活力創造プラン（平成25年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部決定）
・農地中間管理事業の推進に関する法律（平成25年法律第101号）
・新たな農業・農村政策が始まります!!（平成25年12月農林水産省）

※本投稿文の内容や意見は、執筆者個人に属し、農林水産省の公式見解を示すものではありません。

よしだけんいち・
現　農林水産省　農村振興局　整備部　水資源課
課長補佐（地域調査班）
前　農林水産省　農村振興局　整備部　農地資源課
経営体育成基盤整備推進室　課長補佐
（経営体育成事業企画班）